



Estudios Políticos

ISSN: 0185-1616

revistaestudiospoliticos@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

López Guzmán, Cuauhtémoc
EL PROCESO DE FISCALIZACION EN EL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA:
NORMATIVIDAD, RECURSOS TÉCNICOS Y MOTIVACIONES POLÍTICAS
Estudios Políticos, vol. 8, núm. 6, septiembre-diciembre, 2005, pp. 175-197
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439534008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN EN EL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA: NORMATIVIDAD, RECURSOS TÉCNICOS Y MOTIVACIONES POLÍTICAS

Cuauhtémoc López Guzmán

Introducción

El Congreso del Estado de Baja California se declaró formalmente instalado el 12 de noviembre de 1953, desde esa fecha y hasta 1989 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo la mayoría legislativa, consolidándose así un gobierno unificado que por más de 30 años eliminó el potencial conflicto y parálisis que puede existir en un sistema de división de poderes como el presidencialista.

En este largo periodo de gobierno unificado, las facultades de fiscalización y control del gasto público fueron de orden ceremonial o formalista. La renuncia a ejercer estas facultades constitucionales se debía a: la mayoría de los legisladores y el gobernador tenían la misma identidad partidista, además el gobernador avalaba la postulación de los candidatos a las diputaciones locales y promovía sus carreras políticas.

En esta lógica de subordinación, control y lealtad, el Poder Legislativo no contaba con los recursos legales y capacidades técnicas

para ejercer eficientemente el proceso de fiscalización, pero además no existían las motivaciones políticas para hacerlo.

Desde 1989, el Congreso de Baja California presenta una configuración legislativa de gobierno dividido con variados arreglos políticos que han superado los conflictos y parálisis que se producen en el marco de partidos polarizados y disciplinados.

En este trabajo se analizan los factores que inciden de manera positiva en el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización del Poder Legislativo, especialmente nos concentramos en relacionar la dinámica parlamentaria del formato de gobierno dividido y su posible impulso institucional hacia un Congreso que produzca innovaciones legales, técnicas y de coordinación entre poderes.

La pregunta es si un gobierno dividido reestablecerá el equilibrio de poderes, centrado en la recuperación de sus facultades constitucionales, en la modernización de sus órganos de control y en una nueva conducta y responsabilidad legislativa (factores institucionales y motivacionales).

Si la conducta de identidad partidista y lealtad continúan por encima de la representatividad ciudadana, los legisladores —aunque cuenten con todos los recursos técnicos y legales— renunciarán al control y sanción al Poder Ejecutivo (perpetuándose el desequilibrio institucional entre poderes).

Estaremos observando la continuación del “Presidencialismo Regional” operando en el marco de un sistema de partido predominante (PAN), reproduciéndose la cultura autoritaria y de control horizontal que durante décadas el Partido Acción Nacional repudió a escala nacional y local.

La relación entre las dos instituciones (Ejecutivo-Legislativo) en Baja California bajo un sistema de partido predominante (PAN), debe servir para estudiar los posicionamientos y conductas que caracterizan la relación entre el gobernador y los diputados bajo el modelo de gobiernos divididos y no unificados. Esto, con el fin de cotejarlo con las prácticas y ritos seguidos durante la etapa de partido hegemónico y bajo el modelo de gobierno unificado.

I. Facultades Constitucionales de Supervisión del Poder Legislativo en Baja California

La Constitución Política del Estado de Baja California en sus artículos 22 y 27 establecen los periodos respectivos de aprobación presupuestal y supervisión del gasto público, así como las facultades en materia económica respectivamente.

En relación al artículo 22 constitucional es importante precisar algunas ambigüedades jurídicas que pueden complicar las relaciones institucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo en temas tan sensibles como la aprobación presupuestal y la revisión de las cuentas públicas. Para tal caso citamos su contenido:

Artículo 22. El Congreso del Estado tendrá cada año de ejercicio constitucional, tres periodos de sesiones, del 1 de octubre al 31 de enero el primero; del 1° de febrero al 31 de mayo el segundo; y el tercero del 1° de junio al 30 de septiembre.

En el primer período, antes de concluir el año, examinará, discutirá y aprobará el Presupuesto del Estado correspondiente al Ejercicio Fiscal siguiente, decretando las contribuciones y percepciones necesarias para cubrirlo e impondrá también las contribuciones y demás ingresos para cubrir las necesidades de los Municipios del Ejercicio Fiscal siguiente y determinará las bases, montos y plazos conforme a los cuales cubrirá la Federación sus participaciones a los propios Municipios.

En el segundo y tercer periodos, el Congreso se ocupará del examen, discusión y aprobación de las Cuentas Públicas del año anterior, tanto del Estado como de los Municipios. En esta función el Congreso investigará si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto; comprobando la exactitud y justificación de los gastos hechos y determinará las responsabilidades que resultaren.¹

El primer cuestionamiento u observación es que dada la comple-

¹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, México, Gobierno del Estado.

alidad del estudio y conocimiento de los agregados financieros del gobierno del Estado, la contabilidad gubernamental y la escasa experiencia técnica de los legisladores (sobre todo los primerizos) es demasiado corto el periodo que marca la Constitución para cubrir las tres fases que señala, es decir, examinar, discutir y aprobar.

Estas tres fases eran tramitadas por vía automática en el extenso periodo de gobierno unificado, por lo que el tiempo definido por la Constitución era más que suficiente; sin embargo, además de la complejidad técnica, hoy bajo el formato de gobiernos divididos la fase de discusión puede paralizar la aprobación presupuestal, o por lo menos polarizar las relaciones entre ambos poderes.

Esta situación, hasta hoy no ha generado graves tensiones o bloqueos entre poderes, pero bajo una configuración de mayorías divididas la falta de una previsión constitucional para tal situación bien podría paralizar al gobierno.

Otra observación que merece ser motivo de una reforma Constitucional es la forma imperativa en que están redactadas las facultades de examinar, discutir y aprobar. Por esta inconsistencia legal aprobar se entiende como un fase obligada, es decir, aunque se discuta no exista otra alternativa intermedia de injerencia del Poder Legislativo.

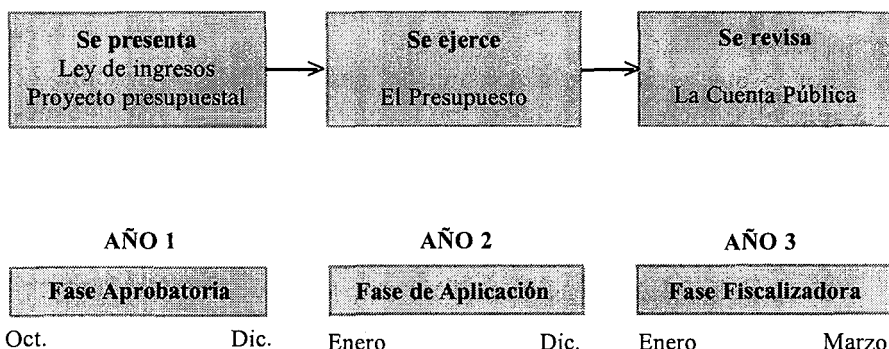
La propuesta que se plantea es modificar la redacción del artículo 22 a fin de precisar las modalidades de co-participación del Poder Legislativo en el proyecto de presupuesto. Para tal caso se deberá redactar como se cita: "En el primer periodo antes de concluir el año, se examinará, discutirá y se podrá modificar, adecuar y aprobar el presupuesto del Estado correspondiente al siguiente ejercicio fiscal.

Con esta orientación se agregan dos fases entre la discusión y la aprobación, así el Congreso tendría una activa participación en la aprobación del presupuesto, obligando a los legisladores a revisar y orientar los recursos de manera más racional, responsable y equánime. Por supuesto que se requeriría un mayor plazo para cubrir este proceso, mismo que deberá ser calendarizado por fases y tiem-

pos específicos, es decir, marcar el inicio y fin de la fase de revisión, de discusión, de modificación o adecuación y finalmente la fase de aprobación.

En el esquema 1 aparece el calendario constitucional para que el Poder Legislativo apruebe el presupuesto, se ejerza y se fiscalice (nótese el limitado periodo de aprobación presupuestal).

ESQUEMA 1
Proceso presupuestal
Revisión de la Cuenta Pública
Etapas



FUENTE: Elaboración propia.

Las facultades de modificación y adecuación serían excelentes mecanismos propiciatorios de especialización técnica para los legisladores porque los forzaría a pasar del simple cuestionamiento sin fundamento, el bloqueo partidista y el chantaje al Poder Ejecutivo.

La facultad de modificar el presupuesto está dada por la decisión del Congreso de modificar los montos globales por sector. En cambio, la facultad de adecuar el presupuesto se refiere a la decisión del Congreso de aumentar, suprimir o limitar los recursos a una dependencia o entidad de la administración pública.

Esto quiere decir que el Ejecutivo puede proponer un presupuesto para educación de 200 millones de pesos y 300 millones para turismo, el Congreso puede hacer una modificación al reducir 100 millones a turismo y transferirlos a educación. Esto es una modificación de los montos globales.

Cuando se haga una adecuación, el Congreso, basándonos en el ejemplo anterior, podrá suprimir o limitar los recursos a una dependencia o entidad del sector educativo por su ineficiencia o mal manejo de recursos, es decir, aunque aumentó el presupuesto para educación, se redujo para aquellas dependencias no eficientes.

La modificación y adecuación son dos facultades independientes y combinadas, se puede hacer una modificación global sin adecuación presupuestal, o bien emplearse ambas, tal como lo ilustramos en los párrafos anteriores.

Por lo que respecta a la revisión del gasto público, el artículo 22 cita que el Congreso se ocupará preferentemente en el segundo periodo del examen, discusión y aprobación de las cuentas públicas. De nuevo encontramos el imperativo de aprobación, pero con la salvedad de otorgarle al Legislativo la comprobación rigurosa del gasto asignado a cada dependencia y entidad de la administración pública.

El artículo 22 contiene el espíritu originario de todo parlamento; es decir, un periodo ordinario para aprobar la política tributaria y de gasto y otro para auditar las cuentas gubernamentales; tareas clásicas de todo Congreso. Por su parte, el artículo 27 Constitucional enumera las facultades económicas de la Cámara de Diputados, las cuales se vinculan a las leyes reglamentarias con el propósito de precisar la variada y extensa injerencia del Poder Legislativo en materia presupuestal y financiera.

Esta vinculación tiene el propósito de identificar los mecanismos legales que permiten al Poder Legislativo ejercer la supervisión y sanción sobre el Poder Ejecutivo; la capacidad legal de frenar y balancear al Poder Ejecutivo tiene aquí una concreción jurídica, que aunque no se despliegue por inconsistencias técnicas y afinidades políticas partidistas (en ciertas ocasiones), representan opciones poten-

ciales de activarse que en condiciones de gobiernos divididos enfrentados pueden desembocar en parálisis legislativa, pugnas políticas e ingobernabilidad.

Facultades Económicas del Congreso del Estado de Baja California (artículo 27 constitucional):

- Dar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos, con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aprobar los contratos respectivos y reconocer y autorizar el pago de las deudas que contraiga el Estado.

- Aprobar, para cada ejercicio fiscal, las leyes de ingresos del Estado y de los municipios, así como el presupuesto de egresos del Estado.

- Revisar anualmente las cuentas del Estado y de los municipios y examinarlas cuando se estime conveniente.

II. Recursos y Capacidades Técnicas de la Contaduría Mayor de Hacienda

Una vez revisadas las facultades constitucionales en materia económica del Congreso del Estado de Baja California, se identificarán las atribuciones que la Contaduría Mayor de Hacienda ejerce como órgano técnico del Poder Legislativo; además de vincular el ordenamiento jurídico que sustenta sus funciones fiscalizadoras con sus recursos y capacidades para cumplir con dichas funciones.

Al ser el órgano técnico del Poder Legislativo encargado de la revisión de las cuentas públicas, es decir, de la auditoría al Poder Ejecutivo, esta atribución se traduce en poder de control y sanción, condición que puede en el futuro convertirla en una instancia de enorme respeto, credibilidad e integridad. Si las tendencias hacia la profesionalización de los órganos técnicos del Poder Legislativo se consolidan, se mantiene el pluralismo e independencia de la Cámara de

CUADRO 1
Leyes reglamentarias de las facultades constitucionales del
Congreso en materia económica

<i>Ley</i>	<i>Artículo Constitucional</i>	<i>Fases en las que el Poder Legislativo interviene</i>	<i>Artículo que lo precisa</i>
Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California	22 y 27	<ul style="list-style-type: none"> •Fiscalización del Sector Público •Examen de proyectos de ingreso y egreso •Revisión de la Cuenta Pública •Sanciones y rendición de cuentas 	<p>2</p> <p>11 y 12</p> <p>23, 24, 25 y 26</p> <p>35, 36, 43, 50, 51, 52</p>
Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California	27	•Autorización de Endeudamiento Público	5, 7, 19 y 20
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	27	<ul style="list-style-type: none"> •Aprobación presupuestal •Evaluación del Gasto Público 	<p>17, 30, 33 y 43</p> <p>49</p>
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California	Título 8o.	•Juicio Político	3, 5, 8, 11, 12, 18, 19, 20, 26, 27, 28, 37, 38, 39

Fuente: Elaboración propia.

Diputados y se debilita la disciplina partidista, se estará alentando el equilibrio de poderes, situación que favorecerá la honradez, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

En el marco jurídico del Estado de Baja California, el ordenamiento legal que regula el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda es La Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California.

Esta fue promulgada en septiembre de 1992 por el gobernador Ernesto Ruffo Appel; consta de 11 capítulos donde se identifican a las entidades a fiscalizar y la regulación de las fases del proceso de auditoría gubernamental, así como las atribuciones del Contador Mayor de Hacienda.

El artículo 2 señala que la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano de fiscalización dependiente y auxiliar del Congreso del Estado, y hasta el 2002 la Comisión de Hacienda y Administración ejercía la facultad de fiscalización, la cual ahora se denomina Comisión de Fiscalización del Gasto Público.

La entidades sujetas a fiscalización son:

I. El Poder Ejecutivo del Estado

II. El Poder Judicial del Estado

III. Los Ayuntamientos y

IV. Los Organismos o instituciones que administren o manejen fondos o valores públicos.

Pero con el fin de revisar a las entidades se emplean agregados financieros que permiten auditar los recursos con mayor cobertura y diversificación en correspondencia con las distintas opciones de financiamiento y administración de recursos por transferencias. “La Cuenta Pública Anual de las Entidades se integra por las Cuentas Públicas de ingresos, egresos, patrimonio y deuda pública.”²

² Véase artículos 15 y 23 de la Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California.

En entrevista realizada en la ciudad de Mexicali, Baja California, la contadora mayor de Hacienda, la C.P. Francisca Mora Quiñónez, nos indicó que el universo a auditar es de 110 entidades y para ello cuentan con 231 empleados, algunos de ellos con especialidades y funciones orientadas a la auditoría gubernamental, fiscal y financiera. También cuentan con expertos en control y supervisión de obra pública e infraestructura.

Sin embargo, aceptan la colaboración y apoyo ocasional de asesores independientes, especialistas en diversas disciplinas para sustentar una opinión técnica sobre investigaciones encargadas por el Congreso del Estado.

Desde su creación, la Contaduría Mayor de Hacienda ha sido dirigida por 11 titulares, los cuales son nombrados y removidos por el Congreso; empero, en la ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California no aparece ningún perfil idóneo.

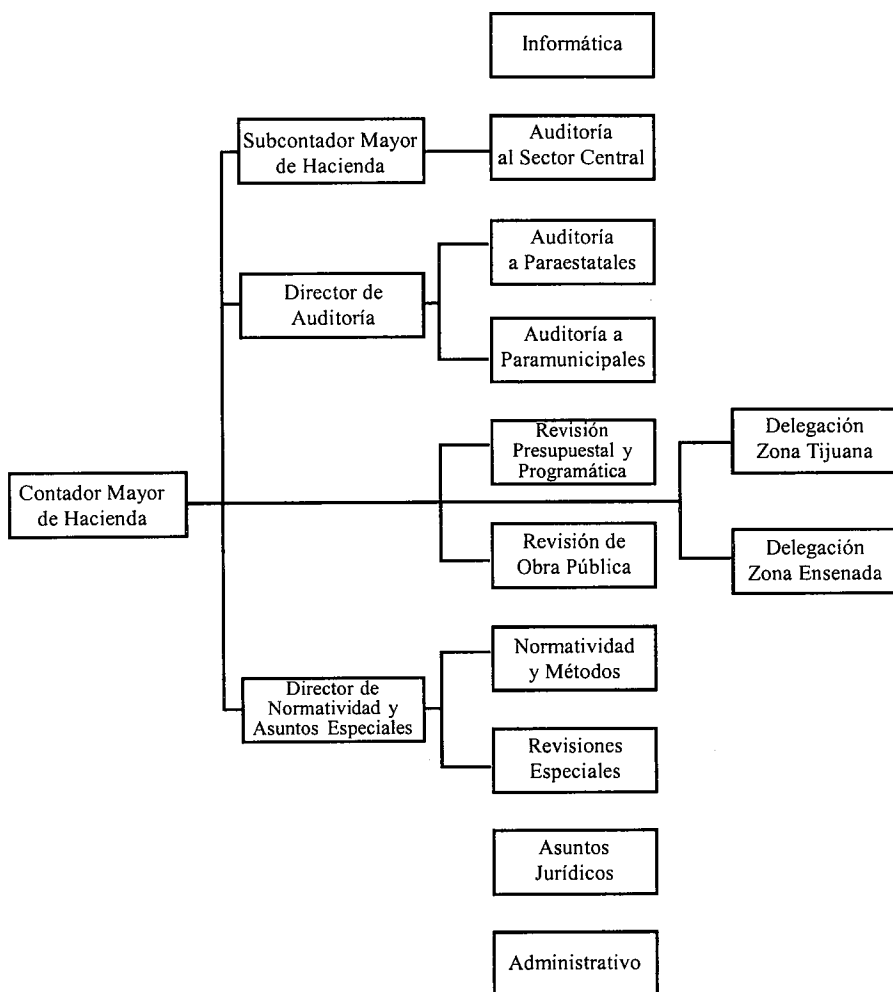
En 1978 se contaba con 5 auditores, a la fecha el personal suma 231 empleados. Hace 25 años el personal administrativo no reunía los requisitos mínimos para ocupar el puesto y desempeñar las funciones de auditoría ya que varios de estos empleados habían sido promovidos de las labores de limpieza a las de fiscalización.³

Es decir, no existían las capacidades técnicas (recursos y personal) para ejercer el control del gasto, la normatividad era limitada e inconexa, lo que hacía imposible regular el proceso de fiscalización; pero sobre todo, existía la sujeción y subordinación del Poder Legislativo frente al Ejecutivo local.

Para ejemplificar el proceso de modernización y de desarrollo institucional mostramos el organigrama de la Contaduría Mayor de Hacienda.

³ Entrevista realizada a la Contadora Mayor de Hacienda, la contadora pública Francisca Mora Quiñónez, en la ciudad de Mexicali, Baja California el 26 de abril de 2003.

Organigrama general Contaduría Mayor de Hacienda



III. Motivaciones e Incentivos del Legislador en la Supervisión del Gasto Público: el enfoque racional instrumental

Una vez identificadas las facultades constitucionales que le otorgan al Poder Legislativo de Baja California, su participación para conocer, resolver y vigilar las finanzas públicas, el presupuesto y el gasto público; así como la organización y funciones del órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados en la revisión de la cuenta pública —la Contaduría Mayor de Hacienda— pasemos a interpretar y comprender la conducta individual y colectiva de los congresistas.

Al ejercer la fiscalización al Poder Ejecutivo, o en su caso, al orientar sus estrategias e intereses en limitar y reducir las posibilidades de otros diputados para cuestionar al gobernador, los legisladores pueden verse atrapados en una pugna intra-cameral que afecte la capacidad institucional (de restablecimiento horizontal de poderes) propiciando el disenso, el chantaje y la obstrucción entre las fracciones parlamentarias.

Una actuación parlamentaria proclive al estancamiento puede ser resultado de factores partidistas, centrada en una configuración de gobierno dividido (como el Congreso de Baja California), pero el rendimiento institucional y la estructura legal pueden ser desactivadas si los incentivos e intereses de los legisladores son muy reducidos ante la estructura de oportunidades prevaleciente.

Para comprender los incentivos y motivaciones de los legisladores desde la perspectiva del enfoque racional-instrumental, es necesario ubicar la lógica de sus supuestos para interpretar la dinámica parlamentaria de las legislaturas con gobierno dividido en Baja California. El enfoque racional instrumental supone:

Que los individuos persiguen metas vinculadas con sus intereses, pero en la consecución de las mismas buscarán la opción menos costosa, la cual es pertinente para satisfacer su meta individual o colectiva; con ello la estrategia de acción se deriva de la estructura de oportunidades que ofrece el sistema.

La racionalidad se centra en elegir opciones basadas en el cálculo y el costo de oportunidad, pero al vincularlas a las reglas del sistema político para maximizar sus beneficios, los individuos se hallan sujetos a un comportamiento previsible (instrumental).

En Estados Unidos se realizaron en la década de los setenta los primeros estudios pioneros sobre negociación cameral y los incentivos que los legisladores tenían para supervisar al Poder Ejecutivo. Desde entonces han proliferado las investigaciones que vinculan las relaciones entre poderes y los mecanismos institucionales de balance y contrapeso, así como la dinámica parlamentaria bajo gobiernos divididos.⁴

En México, estos estudios empezaron a tornarse viables y útiles al pluralizarse el Congreso de la Unión y los Congresos Locales. Pero la evidencia empírica apareció con el rompimiento del control hegemónico del Partido Revolucionario Institucional en ambos poderes (Legislativo-Ejecutivo). Es decir, los temas del equilibrio de poderes, los gobiernos divididos y la democratización de las instituciones representativas son asignaturas novedosas y escasas para la ciencia política mexicana. Esto es así porque antes de 1997 la capacidad de un partido (PRI) para impulsar sus iniciativas en el Congreso Federal no podía ser bloqueada ni alterada por otro partido.

En Baja California, a pesar de que fue el primer Estado que vio surgir el formato de gobierno dividido en 1989, los estudios politológicos de la alternancia se orientaron a indagar los cambios esperados que un gobernante panista pudiera instrumentar. Es decir, se repitió la lógica del pasado, centrarse en el papel transformador del Poder Ejecutivo, olvidándose de los resultados institucionales que la nueva configuración parlamentaria generaría en la antigua dinámica de subordinación legislativa.

⁴ Con un enfoque racional instrumental. David R. Mayhew, "The Electoral Connection and the Congress", en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan, *Congress: Structure and Policy*, Cambridge University Press, 1974. Ogul, Morris S. Ogul, *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislature Supervisión*, University of Pittsburg Press, 1976.

Basándonos en el enfoque racional-instrumental, podemos tipificar la conducta política de un legislador de acuerdo a la estructura de oportunidades que el sistema político mexicano ofrece. Además, establecer qué condiciones son necesarias para que el Poder Legislativo fiscalice al Poder Ejecutivo con oportunidad y eficiencia.

En el sistema político mexicano no existe la re-elección consecutiva, por tal motivo los políticos al convertirse en legisladores no cuentan con la posibilidad de mantenerse en el cargo en un segundo periodo inmediato.

Esta limitación constitucional posibilita la rotación de la clase política, pero inhibe la profesionalización parlamentaria; como el legislador no puede ser re-elegido, pero tampoco revocado, no existe responsabilidad legislativa ante los ciudadanos (ver diagrama 1).

Su conducta política está atada a la disciplina partidista, y es al partido a quien debe su postulación, y es el partido quien lo puede premiar o castigar al promoverlo a otro cargo de elección popular o de la administración pública.

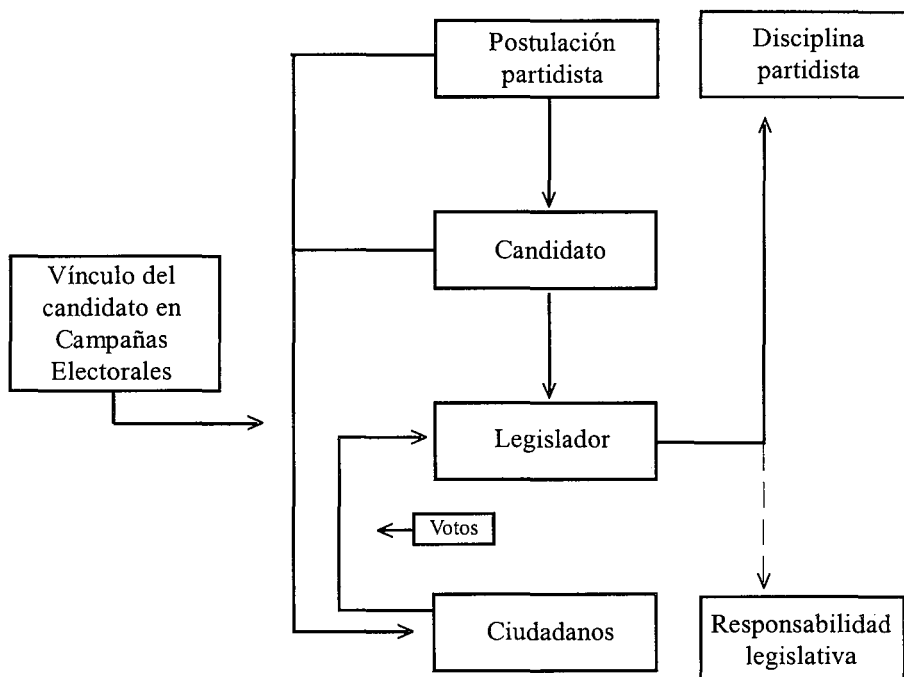
Con esta estructura de recompensas basada en el control partidista de la vida parlamentaria, los legisladores atienden más los lineamientos partidistas que las demandas ciudadanas. La conducta puede variar si el legislador es miembro del mismo partido que el gobernador o de un partido de oposición, pero aún con estas variantes, el sistema de oportunidades desestimula la productividad legislativa y la representatividad ciudadana.

La carrera política, después de concluido el periodo de tres años se convierte en una meta explícita del legislador y paradójicamente, sólo a través del partido (de nuevo) es como logra vincularse al electorado. Una vez electo, es probable que este vínculo se rompa o diluya.

Sin mecanismos de participación ciudadana, instituciones burocráticas y alto abstencionismo, los representantes populares quedan desvinculados de los ciudadanos, de su distrito y atados a los intereses electorales del partido.

En esta lógica, los legisladores buscan proteger al Ejecutivo, si

Diagrama 1
Disciplina partidista *versus* responsabilidad legislativa



FUENTE: Elaboración propia.

éstos pertenecen al mismo partido, y obstruirlo si son de un partido de oposición; sin embargo, varios episodios de la vida legislativa local no cuadran con esta conducta tradicional.

Esto se debe a condiciones político-partidistas e institucionales, que han desplazado al Poder Ejecutivo de su accionar mediador y equilibrador en los conflictos entre la clase política. Todos los gobernadores panistas en Baja California no han gozado de la capacidad de control y subordinación de los legisladores de su propio partido, pero pueden aliarse con diputados de otros partidos, la aparente disciplina partidista de antaño ha sido rebasada por la introducción de

incentivos personales y de promoción política que la carrera legislativa no genera al prohibirse la re-elección consecutiva.

Es la ausencia de este mecanismo, el que ha destrabado la posible parálisis legislativa que varios analistas anticipaban (y que conduce esta investigación bajo el supuesto de la confrontación entre poderes), bajo una configuración de gobierno dividido (tal y como ha ocurrido en el Congreso del Estado de Baja California).

Sin el mecanismo de la re-elección, los diputados no pueden ser evaluados por la ciudadanía, la responsabilidad legislativa no existe; sin embargo, a pesar de los inconvenientes institucionales que esta condición genera, la no re-elección consecutiva evita la parálisis legislativa.

Como ahora los legisladores del partido del gobernador no le deben su curul al Ejecutivo, y los legisladores de los partidos de oposición buscan por estrategia bloquear y criticar (con fines de chantaje y no de supervisión institucional), se generan posibilidades de negociación fuera del marco partidista, a pesar del supuesto de la disciplina partidista.

En otras palabras, la disciplina partidista se vincula con el poder de postulación del partido, y afecta la representatividad ciudadana, pero una vez en la Cámara (el principio de no re-elección) posibilita la negociación individual entre el gobernador y el legislador. Esta dinámica ha permitido que frente a gobiernos divididos el gobernador del Estado encuentre colaboración y alianzas que posibilitan la gobernabilidad.

En Estados Unidos la indisciplina partidista evita la parálisis, el mecanismo de la re-elección consecutiva fortalece la representatividad ciudadana; pero en nuestro sistema político es la ausencia de la re-elección lo que evita la parálisis.

Retomando el enfoque racional instrumental, para ligarlo a mi reflexión, afirmo que los legisladores buscan estrategias que convergen con sus intereses (promoción política), pero no existe el mecanismo en la estructura de recompensas interna (Congreso) que premie su desempeño (re-elección). Por tal motivo, la estrategia se orienta a

colaborar con agentes externos que evalúen y premien su desempeño (el partido o el gobernador).

En aquellos países donde se permite la re-elección, como en los Estados Unidos, la conducta y el apetito re-eleccionista se convierte en la estrategia racional dominante de los legisladores. Pero en los casos en que la reelección está prohibida, como en México, los diputados buscarán caminos alternativos para avanzar en sus carreras políticas.

El supuesto de racionalidad se aplica en ambos países, aunque los distintos arreglos institucionales en cada país crean estrategias de comportamiento político diferente en cada uno.⁵

IV. El Proceso de Fiscalización en Baja California: factores institucionales y motivacionales

El marco legal, que posibilita y regula las fases de revisión y auditoría hacia el Poder Ejecutivo, y las capacidades técnicas que el Poder Legislativo tiene para hacerlo con oportunidad y eficiencia son factores de orden institucional.

En cambio, la estrategia, los compromisos y los costos que racionalmente calculan los diputados para orientarse o desviarse del compromiso fiscalizador son factores de orden motivacional; por tal motivo, la facultad fiscalizadora está relacionada con ambos factores, los cuales se instrumentan bajo diversos formatos de gobierno (dividido, unificado, no unificado) conduciendo a distintas relaciones inter-gubernamentales.

Basándonos en el esquema inferior, enfatizamos que sin contar con los recursos institucionales (capacidades técnicas y marco legal), el Poder Legislativo en un formato de gobierno dividido o no unificado no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y evaluación

⁵ Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público. 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa/LVII Legislatura, 2000, p. 24.

bajo criterios técnicos y neutrales. Una legislatura centrada en mayorías divididas, orientada a la supervisión al Poder Ejecutivo, pero sin los recursos institucionales para hacerlo puede derivar en el enfrentamiento estéril, o en la dimisión de sus facultades fiscalizadoras.

En el sistema político mexicano, el Poder Legislativo (bajo el formato de gobierno unificado) nunca contó ni con los recursos institucionales, ni motivacionales para ejercer sus facultades fiscalizadoras, quedando fuera del diseño y evaluación de la política económica. Esto le permitió al Poder Ejecutivo federal y local instrumentar sus políticas y programas sin el menor cuestionamiento, control y sanción.

Ambos factores son convergentes, porque no se puede realizar la fiscalización al Poder Ejecutivo si una asamblea de legisladores no tiene la motivación para hacerlo (aunque cuenten con los recursos técnicos y legales) por razones de identidad partidista. O en el otro caso, aunque tengan las motivaciones para ejercer las facultades de fiscalización, pero no cuentan con recursos técnicos ni legales que les posibilite una auditoría imparcial fuera de las confrontaciones partidistas. Este proceso de convergencia se manifiesta en dos planos:

a) En legislaturas donde se expresan las tendencias hacia la fiscalización (por factores motivacionales), sin contar con los recursos institucionales para ejercer eficientemente el proceso

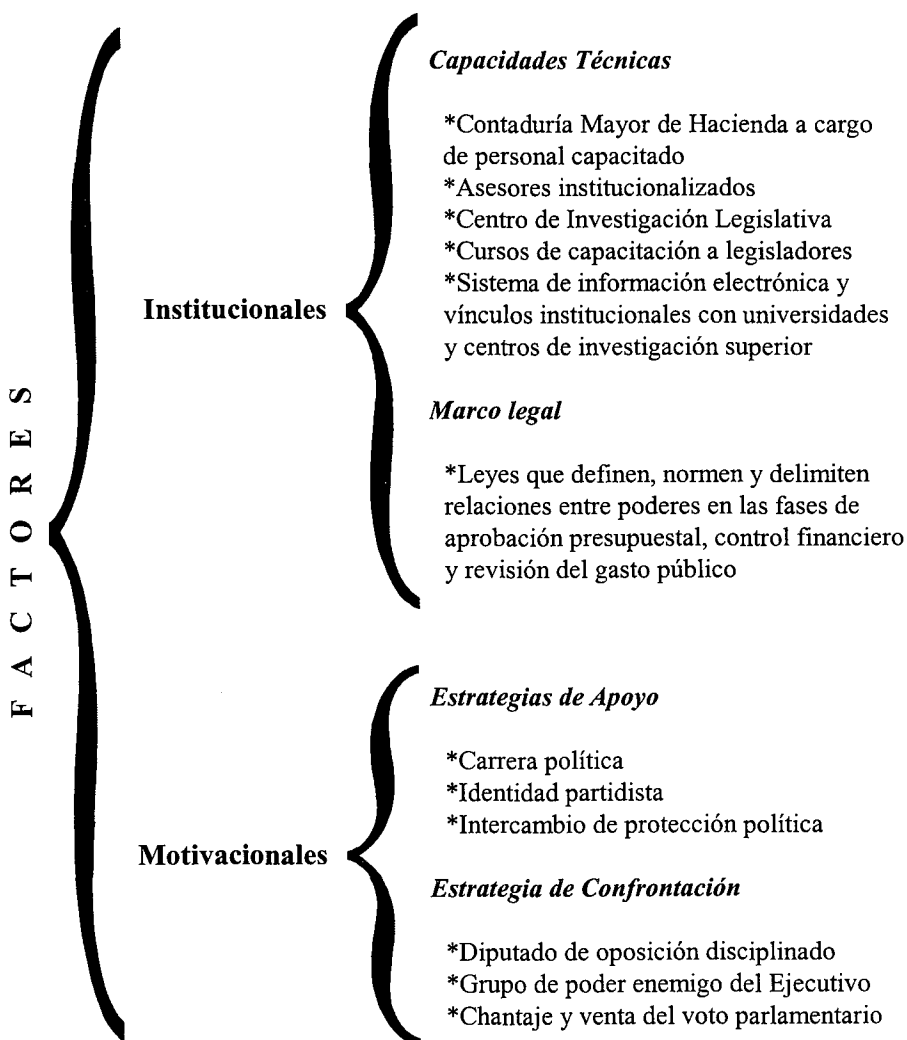
b) En legislaturas donde se ejerce el proceso de fiscalización (centrado en el marco legal y con recursos disponibles) pero donde no existe una estrategia de confrontación.

El Congreso del Estado de Baja California, desde el año 1989, ha presentado una configuración de Gobierno Dividido, excepto la XV Legislatura (de gobierno unificado). Sin embargo, las alianzas, renuncias parlamentarias y negociaciones coyunturales han permitido una atenuación del conflicto partidista. Esto ha evitado una estrategia de confrontación directa, permanente y hostil hacia el Ejecutivo por la mayoría opositora parlamentaria.

Para identificar la opinión de ex-legisladores y legisladores sobre

Proceso de Fiscalización al Poder Ejecutivo

Factores convergentes



FUENTE: Elaboración propia.

la facultad del Poder Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo local y su experiencia en este proceso, se les realizó una encuesta centrada en la siguiente pregunta:

En la Legislatura donde participó ¿considera que se fortalecieron las facultades de fiscalización al Poder Ejecutivo, de revisión de la cuenta pública y de rendición de cuentas a los funcionarios de la administración pública estatal y municipal?

CUADRO 2
Opinión sobre las facultades de fiscalización del Poder Legislativo en Baja California de ex-legisladores y legisladores del Congreso del Estado

<i>Legislador</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Partido</i>	<i>Respuesta seleccionada de encuesta</i>
Martina Montenegro Espinoza	XIII	PRI	No se promulgó ninguna ley de control o fiscalización al Ejecutivo
Silvia Beltrán Goldsmith	XIV	PRD	No, porque el PAN mantiene una posición de apoyo disciplinado al gobernador
Alfonso Becerril Sánchez	XV	PAN	Sí, por la creación de nuevas leyes para tal fin
Alejandro Bahena Flores	XVI	PAN	Sí, por la creación de nuevas leyes para tal fin
Edmundo Salazar	XVII	PRI	No, porque el PAN mantiene una posición de apoyo disciplinado al gobernador

FUENTE: Entrevistas realizadas del 22 de noviembre de 2002 al 12 de enero de 2003 en la ciudad de Mexicali, B. C.

La información contenida en el cuadro superior nos indica que para los legisladores de oposición (PRD y PRI), el grupo parlamentario del PAN sigue sujeto y subordinado al gobernador, independien-

temente de la legislatura (de la XIII a la XVII) los diputados del PRI y PRD coinciden en esta afirmación. En cambio, para los diputados panistas las reformas legales están fortaleciendo las facultades de fiscalización.

Es lógica la respuesta, si la analizamos desde una perspectiva partidista; por tal motivo, para evitar un posicionamiento ideológico que entrampe las respuestas entre el sí y el no de los legisladores de oposición y los del Partido Acción Nacional solicité y accedí a información limitada pero importante sobre la revisión de la cuenta pública.

Con el fin de identificar el proceso de revisión del gasto, se me entregó el glose del padrón general de dictámenes de la XVI y XVII legislaturas, la última de manera parcial. Este glose se compone del número de cuenta que cada entidad tiene asignado, la identificación del titular, la opinión de la Contaduría Mayor de Hacienda, las fechas de aprobación en la Comisión y en el Pleno.

Además, la situación específica de la entidad con respecto a la cuenta patrimonial, de ingresos, de egresos y de deuda; aparece también la opinión de los diputados integrantes de la Comisión de Fiscalización del Gasto Público.

La información de otras legislaturas, sobre todo antes de 1990, no se tiene sistematizada, por la carencia de sistemas de cómputo en esas fechas, además no existían los formatos ni la organización para registrar las distintas etapas, instituciones y actores que intervienen en el proceso de fiscalización.

Si embargo, para tener un referente del mecanismo de revisión de la cuenta pública resumimos algunos datos considerados relevantes, ello nos sirve para identificar nuevos recursos técnicos e institucionales que posibilitan una supervisión al Ejecutivo y a los otros poderes fuera de las disputas partidistas, aunque éstas estén presentes por el carácter competitivo de la política y la pluralidad cameral.

Por ejemplo, la Contaduría Mayor de Hacienda emite una opinión técnica sobre las auditorías que practica a cada dependencia y las

remite a la Comisión de Fiscalización del Gasto Público, éstas son sometidas a votación en la comisión y después pasan al pleno.

Una vez revisadas en el Pleno del Congreso del Estado, los legisladores se pronuncian a favor, en reserva o en contra de la situación financiera, patrimonial y de la administración de los ingresos y egresos respecto a un año fiscal. Si la dependencia pertenece a la administración pública estatal y se encuentran anomalías se turna su situación a la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental con el fin de aclararse su situación.

En cambio, si la dependencia pertenece a la administración pública municipal se turnan los informes a la Sindicatura; si es una institución electoral, se remiten al Consejo Estatal Electoral, y si es una institución del Poder Judicial, se envían a la Contraloría del Poder Judicial.

Si bien es cierto que se cuenta con un marco normativo —preciso y amplio en relación a las responsabilidades y relaciones entre poderes— también se cuenta con recursos técnicos que propician el cumplimiento de las facultades fiscalizadoras. Sin embargo, los factores institucionales, específicamente aquellos vinculados a la profesionalización parlamentaria en el proceso de aprobación presupuestal y revisión del gasto gubernamental, son etapas que no se cubren con la cobertura, estudio y evaluación pertinente.

Por otra parte, el hecho de que el Poder Legislativo remita los informes sobre malos manejos de recursos a la propia dependencia que audita, esperando que ésta conteste, rectificándose a sí misma, deja muchas dudas sobre acciones de encubrimiento y complicidad.

La propuesta resultante de este análisis es fortalecer a la Contaduría Mayor de Hacienda, tanto en su función fiscalizadora como sancionadora, quizás no directamente, pero sí facultarla para turnar de inmediato toda acción de corrupción a las dependencias administrativas y judiciales pertinentes.

Conclusiones

En relación con las facultades de fiscalización, obtuvimos evidencia mediante entrevistas, revisión del marco normativo y consulta bibliográfica de que el Poder Legislativo antes de 1989 no contaba con una normatividad eficaz para la función de la revisión de la cuenta pública ni contaba con los recursos técnicos y humanos para practicar las auditorías gubernamentales.

Es decir, el proceso de revisión, evaluación y sanción que tenía que desplegar la Contaduría Mayor de Hacienda en nombre del Poder Legislativo era incompleto e inconexo. Los factores de orden institucional hacían inoperante la facultad fiscalizadora. Por otra parte, los factores motivacionales estaban centrados en apoyar incondicionalmente al gobernador en turno, por la disciplina e identidad partidista.

Con la promulgación de la Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California en 1992, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California, también promulgada en 1992, se contó con un marco normativo que precisó y amplió los mecanismos de fiscalización.

Además, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California promulgada en 1984 y la Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California en 1988 ofrecieron nuevos medios de control y sanción en el manejo de recursos públicos y contratación de deuda.

Estudiando la variable operativa Capacidad de Fiscalización podemos concluir que el Poder Legislativo en Baja California del año de 1989 a 2001 incrementó sus capacidades fiscalizadoras de carácter formal-legal. Es decir, crecimiento de la producción legislativa en el área fiscal-presupuestal, aunque no podemos precisar si el crecimiento de los recursos técnicos y legales propiciaron un mayor conocimiento y destreza de las finanzas públicas en los legisladores.

Por otra parte, los factores institucionales disponibles están sujetos a una determinada configuración parlamentaria y estrategia ca-